

Mánudagurinn 6. september 1999 kl. 12:00

130. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 24/1999

**Erindi er varðar meint samkeppnishamlandi  
áhrif samnings Landssíma Íslands hf. og  
menntamálaráðuneytisins um stuðning  
Landssímans við skólakerfið í landinu**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 27. nóvember sl., frá fyrirtækinu OK samskiptum, í Keflavík, sem rekur Internetsþjónustu. Í erindinu er farið fram á að samkeppnisyfirvöld athugi hvort samningur sem Landssími Íslands hf. og menntamálaráðherra undirrituðu 23. nóvember 1998, um stuðning Landssímans við skólakerfið í landinu, fái staðist samkeppnislög.

Með erindinu fylgdi ljósrít úr Morgunblaðinu af frétt um fyrrnefndan samning sem birtist 24. nóvember sl. Kvartandi segir að í fréttinni komi fram „...að Landssíminn leggi skólakerfinu til 23 milljónir á rúmum þremur árum með búnaði, niðurfellingu fjarskiptakostnaðar og námskeiðahaldi“. Fram kemur það álit kvartanda að með samningnum sé Landssíminn í krafti stærðar sinnar og fjárhagslegs styrkleika að styrkja stöðu fyrirtækisins í þjónustu við skólakerfið í landinu. Kvartandi segir það liggja ljóst fyrir „...að skólar landsins ánetjast Landssímanum með þessum hætti þannig að Landssíminn muni í fyllingu tímans sjá einn um tengingar skólann(a) við internetið o.s.frv.“.

Kvartandi bendir á að kraftur og styrkur Landssímans byggji á einokunaraðstöðu sem fyrirtækið hafi haft til margra ára og keppi það nú „*án takmarkana*“ við fyrirtæki sem engan „*heimanmund*“ hafa fengið.

Kvartandi telur það athugunarefni með hvaða hætti fjársterkir aðilar megi ná til sín viðskiptum með alls kyns „*góðgerðarsamningum*“ við ríki, sveitarfélög og aðra hugsanlega viðskiptamenn.

## 2.

Samkeppnisstofnun barst í byrjun desember erindi frá fyrirtækinu Ístel, sem er umboðsaðili fyrir fjarfundakerfi og fjarkennslubúnað. Í erindinu er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun athugi viðskipti Landssímans við menntastofnanir landsins með fjarkennslubúnað. Það er mat fyrirtækisins að Landssíminn misnoti yfirburða aðstöðu sína. Fyrirtækið vísar í fréttir um að Landssíminn hafi útvegað menntastofnunum fjarfundakerfi og ISDN tengingar án endurgjalds og/eða á kjörum sem vekja spurningar hjá keppinautum. Frétt um styrk Landssímans við menntastofnanir til fjarkennslu er einnig nefnd.

Í erindinu segir að fyrrnefnd viðskipti opinberra stofnana og Landssímans séu „...*gerð án undanfarandi útboða og einnig án þess að leitað sé til samkeppnisaðila Landssímans eftir raunhæfum samanburði á verðum, gæðum og eiginleikum búnaðar sem í boði er á markaðnum*“.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Samkeppnisstofnun sendi ofangreind erindi til umsagnar menntamálaráðuneytisins og Landssímans með bréfum, dags. 10. desember sl. Stofnunin óskaði einnig eftir afriti/afritum af öllum samningum sem ráðuneytið hefur átt aðild að og tengjast erindunum.

## 2.

Bréf, dags. 21. desember sl., barst frá menntamálaráðuneytinu. Í bréfinu fer ráðuneytið þess á leit við Samkeppnisstofnun að hún geri grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli stofnunin hafi tekið erindi Ístel hf. og OK samskipta til meðferðar og jafnframt á grundvelli hvaða ákvæðis samkeppnislaga erindinu sé beint til ráðuneytisins. Í kjölfar þessa bréfs skrifaði Samkeppnisstofnun ráðuneytinu bréf, dags. 13. janúar 1999, og greindi frá því að upplýsingar í erindum fyrirtækjanna tveggja, frétt í Morgunblaðinu í nóvember sl., og sterk staða Landssímans á markaði upplýsingatækni og fjarskipta yllu því að stofnunin sæi ástæðu til þess að athuga það hvort eitthvað í samningi menntamálaráðuneytisins og Landssímans bryti í bága við samkeppnislög, markmið þeirra eða einstakar greinar. Einnig óskaði stofnunin eftir því, að ráðuneytið upplýsi hvernig staðið hafi verið að því að útvega menntastofnunum fjarfundakerfi og ISDN tengingar, hafi menntamálaráðuneytið komið að þeim málum. Upplýst var að athugun stofnunarinnar væri grundvölluð á 1., 5., 17., og 19. greinum samkeppnislaga.

## 3.

Svarbréf menntamálaráðuneytisins, dags. 22. janúar sl., barst Samkeppnisstofnun, ásamt ljósriti af samningi menntamálaráðuneytisins og Landssíma Íslands, dags. 23. nóvember 1998.

Um samninginn segir í bréfinu: „*Um er að ræða tímabundinn stuðning Landssíma Íslands við framkvæmd nýrrar skólastefnu og þátttöku í framgangi hennar. Til þessa samnings var stofnað að frumkvæði Landssíma Íslands sem hafði ákveðið að veita íslenska menntakerfinu stuðning er miði að því að efla notkun upplýsingatækni í skólum. Af hálfu ráðuneytisins var frumkvæði Landssíma Íslands vel tekið og kom menntamálaráðuneytið á framfæri sjónarmiðum um á hvaða sviðum stuðningur Landssíma Íslands gæti komið að sem skynsamlegustum og bestum notum miðað við hina nýju skólastefnu. Samkomulag það sem undirritað var í nóvember sl., felur það í sér að á árunum 1998-2001 verði stuðningi Landssíma Íslands varið til þess að vinna með skipulegum hætti að uppbyggingu upplýsingatækni í skólum í samræmi við stefnumið menntamálaráðuneytisins. Samningurinn felur því einvörðungu í sér*

*samkomulag um ráðstöfun á tímabundnum fjárstuðningi Landssíma Íslands við íslenska skólakerfið og felur ekki í sér neinar frekari skuldbindingar“.*

Í bréfinu kemur fram það álit ráðuneytisins að efni samningsins hafi ekki neitt með efni samkeppnislaga að gera og ráðuneytið óskar eftir frekari rökstuðningi um að svo sé.

Í samningnum sem fylgdi með bréfi ráðuneytisins kemur m.a. eftirfarandi fram: „Landssími Íslands hf. hefur ákveðið að veita íslenska menntakerfinu stuðning er miði að því að efla notkun upplýsingatækni í skólum. Lögð verður áhersla á þróun fjarskiptatækni fyrir fjarnám, notkun Netsins og til annarra nota í kennslu og skólastarfi.

*Framlag Landssímans mun verða að verðmæti 2 m.kr. fyrir árið 1998 og 7 m.kr. á ári árin 1999, 2000 og 2001, alls 23 m.kr. Framlögin felast í tölvubúnaði, fjarskiptabúnaði, niðurfellingu fjarskiptakostnaðar og vinnu starfsmanna Landssímans. Þau felast að auki í uppsetningu búnaðar, leiðbeiningum og námskeiðahaldi um upplýsingatækni. Ráðstöfun stuðningsins á hverjum tíma skal ákveðin í samráði og í samstarfi við menntamálaráðuneytið. Í lok hvers árs mun tengiliður Landssímans leggja fram yfirlit yfir búnað og vinnu sem kostuð hefur verið með styrknum.*

*Menntamálaráðuneytið leggur sig fram um að kynnt verði að Landssíminn sé styrktaraðili þessa verkefnis. Þetta á bæði við gagnvart innri starfsemi verkefna og í opinberri kynningarstarfsemi“.*

Í samningnum er fjallað um hver verði fyrstu verkefni á grundvelli samningsins. Í fyrsta lagi verkefnið „Þróunarskólar í upplýsingatækni“. Upplýst er að í því taki þátt sex skólar, þrír framhaldsskólar og þrír grunnskólar sem „...ætlað er að verða leiðandi um notkun upplýsingatækni í kennslu og skólastarfi. Þeim er ætlað að þróa notkun upplýsingatækni í starfsemi sinni og leiðbeina öðrum skólum á því sviði. Þeim er einnig ætlað að veita ráðgjöf varðandi þróun og val á kennsluhugbúnaði og annast tilraunakennslu“. Þess er getið að auk menntamálaráðuneytisins og Landssímans komi viðkomandi skólar og sveitarfélög að þessu verkefni. Í öðru lagi er verkefnið „Þróun leiða til að dreifa myndefni til skóla með fjarskiptatækni“, en að því verkefni mun

auk ráðuneytisins og Landssímans koma Námsgagnastofnun og aðrir aðilar skv. síðari ákvörðun segir í samningnum.

Vegna verkefnisins „*Próunarskólar í upplýsingatækni*“ fylgir viðauki með samningnum. Í viðaukanum er gerð nánari grein fyrir stuðningi Landssímans við verkefnið árin 1998 og 1999.

#### 4.

Umsögn Landssímans um ofangreind erindi barst með bréfi, dagsettu 20. janúar sl. Í bréfinu upplýsir Landssíminn að í nóvember sl., hafi fyrirtækið og menntamálaráðuneytið gert með sér samning um stuðning Landssímans við þróun upplýsingatækni í skólustarfi. Landssíminn gerir í bréfinu grein fyrir framlögum fyrirtækisins vegna þessa stuðnings. Ekki sé um að ræða viðskiptasamning heldur beinan stuðning við rannsóknar- og þróunarstarf. Stuðningurinn miði að því að efla notkun upplýsingatækni í skólustarfi. Landssíminn telur samninginn því ekki heyra undir samkeppnislög.

Landssíminn bendir á að framlag fyrirtækisins verði m.a. notað til að styrkja þróunarstarf menntamálaráðuneytisins um notkun upplýsingatækni í skólum. Landssíminn sé á engan hátt með stuðningi sínum „*að kaupa sig inn í að þjónusta skólakerfið*“ í landinu eins og haldið sé fram í erindi OK samskipta. Landssíminn bendir á að „*...ekki er kveðið á um neins konar skuldbindingu af hálfu menntamálaráðuneytisins gagnvart Landssímanum um viðskipti, hvorki í nútíð né framtíð*“.

Landssíminn segir ávinning fyrirtækisins felast „*...fyrst og fremst í almennum áhrifum þess að efla notkun upplýsingatækni í þjóðfélaginu, þar sem starfsemi fyrirtækisins er einkum á þessu sviði. Á það skal bent að þjóðhagsleg áhrif þessa eru afar jákvæð. Aukin notkun upplýsingatækni í skólum eykur vitund með þjóðinni á þessu sviði og kemur þannig öllum til góða, sem starfa í greininni*“.

Landssíminn vísar í bréfinu alfarið á bug þeirri fullyrðingu sem fram kemur í erindi Ístels, að fyrirtækið tvinni saman sölu á notendabúnaði og sölu á símaþjónustu. Fyrirtækið hafi enga slíka viðskiptasamninga gert þar sem

grunnfjarskiptaþjónusta er veitt endurgjaldslaust eða á lægra verði en samkvæmt gildandi verðskrá.

## 5.

Samkeppnisstofnun skrifaði fyrirtækjunum OK samskipti ehf. og Ístel hf. bréf, dags. 8. febrúar sl., og sendi þeim umsögn ráðuneytisins, og umræddan samning, ásamt umsögn Landssímans um erindi fyrirtækjanna. Stofnunin óskaði eftir því við fyrirtækin að teldu þau að eitthvað í samningi menntamála-ráðuneytisins og Landssímans brjóta í bága við samkeppnislög og varðaði lögvarða hagsmuni þeirra að þau rökstyddu álit sitt þar um. Ekki barst svarbréf frá Ístel hf. og mun samkeppnisráð því ekki fjallar nánar um erindi fyrirtækisins.

Svarbréf, dags. 23. febrúar sl., barst frá fyrirtækinu OK samskipti. Í bréfinu segir m.a.: *„Með umræddum samningi gefur Landssíminn eiganda sínum, íslenska ríkinu, tölvubúnað, fjarskiptabúnað, vinnu, námskeið og fjarskiptakostnað, að verðmæti kr. 23.000.000.-, á árunum 1998-2001. Í viðauka við samninginn er áætlun um stuðning árin 1998 og 1999 og koma þar fram nánari upplýsingar um niðurfellingu gjalda o.fl. Landssíminn leggur til verkefnisins sérþekkingu í fjarskiptatækni og aðgang að fjarskiptakerfinu skv. nánari ákvörðun á hverjum tíma. Þannig er mjög óljóst í samningnum hversu víðtækur hann kann að verða og felur hann jafnvel þannig í sér mun meiri ógn við heilbrigða samkeppni en virðist við fyrstu sýn. Ennfremur er vert að kanna hvaða deild eða svið Landssímans leggur til gjöfina. Í staðinn á menntamálaráðuneytið að leggja sig fram um að kynna að Landssíminn sé styrktaraðili þess verkefnis sem samningurinn fjallar um í opinberri kynningarstarfsemi og gagnvart innri starfsemi verkefna (væntanlega í skólum landsins). Leggja á áherslu á þróun fjarskiptatækni fyrir fjarnám, notkun Netsins (internetsins) og önnur not í kennslu og skólastarfi. Landssíminn er þannig í það minnsta að kaupa sér auglýsingu með þessum samningi, sem á augljóslega að styrkja mynd fyrirtækisins í augum almennings. Samningurinn er a.m.k. viðskiptalegs eðlis að því leyti“.*

Í bréfi sínu vísar fyrirtækið í fyrrnefndan samning og segir að með honum fái Landssíminn einstakt tækifæri til að hafa áhrif á starfsmenn skólanna um val á

lausnum og þannig bein eða óbein áhrif á val skólanna í nánustu framtíð hvað þessi mál varðar. Fram kemur einnig það álit að Landssíminn sé með þessum samningi að afla sér velvildar bæði skóla og sveitarfélaga.

Fyrirtækið segist ekki þekkja neitt „...internetfyrirtæki, annað en Landssímanna, sem hefur getu til að gefa 23 milljónir á ca. þremur árum. Það er ekkert til sem heitir ókeypiss þjónusta. Aðrir viðskiptamenn Landssímans greiða útgjöldin sem felast í umræddum samningi og væri nær að lækka gjöld þeirra en að Landssíminn auglýsi sig með þessum hætti á þeirra kostnað. Samningar sem þessi hafa í för með sér millifærslu fjármuna úr einum vasa í annan og skekkja eðlilega verðmyndun á vöru og þjónustu. Í raun er allt of algengt að álíka samningar séu gerðir og framkvæmdir átölulaust. Dæmi er um að hugbúnaðarfyrirtæki gefi skólum hugbúnað og tölvusalar tölvur, gegn því að búnaðurinn sé notaður við kennslu. Ávinningurinn felst í að venja væntanlega viðskiptamenn, nemendurna, við að nota viðkomandi vöru“.

Einnig kemur fram að „Þeir sem raunverulega greiða gjöfina átta sig vart á þeirri staðreynd að önnur þjónusta/gjöld Landssímans standa undir kostnaðnum. Með því að þiggja „gjöfina“ er ríkið að leggja dulbúin gjöld á almennig í gegnum fyrirtæki sitt, Landssímanna“.

Fyrirtækið telur að samningurinn sé til þess fallinn að Landssíminn styrki stöðu sína á Internetsmarkaðnum og sérstaklega innan íslenska skólakerfisins. Samninginn telur fyrirtækið varða 17. og 20. gr. samkeppnislaga.

Fyrirtækið upplýsir að þar sem það reki Internetsþjónustu hafi það lögvarða hagsmuni af því að málið sé tekið til athugunar hjá Samkeppnisstofnun.

## 6.

Samkeppnisstofnun gaf menntamálaráðuneytinu og Landssímanum kost á að koma á framfæri við stofnunina athugasemdum ef einhverjar væru. Ekki bárust neinar athugasemdir frá menntamálaráðuneytinu.

Bréf, dags. 16. apríl sl., barst frá Landssíma Íslands. Í bréfinu vísar Landssíminn til fyrri umsagnar sinnar og ítrekar þann rökstuðning sem þar

kemur fram. Fyrirtækið lítur svo á að það gegni mikilvægu hlutverki við að opna þjóðinni dyr að upplýsingasamfélagi nútímans og segir það vera í samræmi við stefnu fyrirtækisins að leggja sérstaka áherslu á stuðning við menntamál á sviði upplýsingatækni, þróunar fjarkennslu og fjarnáms. Fyrirtækið telur að það sé „...þekkt venja að fyrirtæki styrki þróunar- og rannsóknarstarfsemi á þeim sviðum sem viðkomandi fyrirtæki sérhæfir sig í og hefur slíkt ekki svo kunnugt sé sætt íhlutun samkeppnisyrvalda“.

### III. Niðurstaða

#### 1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 6. september 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir og Ólafur Björnsson.

#### 2.

Mál þetta varðar samning menntamálaráðuneytisins og Landssíma Íslands hf. um stuðning fyrirtækisins við uppbyggingu upplýsingatækni í skólum í samræmi við stefnu menntamálaráðuneytisins. Kvartandi er fyrirtækið OK samskipti í Keflavík sem rekur Internetsþjónustu. Kvartandi álitur að með ofangreindum samningi sé Landssíminn í krafti stærðar og fjárhagslegs styrkleika að styrkja stöðu sína í þjónustu við skólakerfið í landinu.

Af hálfu bæði menntamálaráðuneytisins og Landssímans kemur fram að um er að ræða samning um stuðning Landssímans við skólakerfið. Stuðningurinn er í formi framlags í nokkur ár sem felst m.a. í tölvubúnaði, fjarskiptabúnaði, niðurfellingu fjarskiptakostnaðar, leiðbeiningum og námskeiðshaldi. Um ráðstöfun stuðningsins á hverjum tíma fer samkvæmt samráði og samstarfi við menntamálaráðuneytið. Ekki er um að ræða neins konar skuldbindingar af hálfu aðila um viðskipti. Af hálfu Landssímans kemur fram að ávinningur fyrirtækisins felst fyrst og fremst í almennum áhrifum þess að efla notkun upplýsingatækni í þjóðfélaginu og af þess hálfu eru þjóðfélagsleg áhrif þessa samnings talin mjög jákvæð og komi allri starfsgreininni til góða.



### 3.

Í 2. gr. samkeppnislaga segir að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi. Í 4. gr. samkeppnislaga koma fram nánari skilgreiningar á hugtökum þeim sem notuð eru í lögnum. Þar kemur m.a. fram að með atvinnurekstri sé átt við hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi.

Í 17. gr. samkeppnislaga er heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til íhlutunar m.a. gegn samningum, skilmálum og athöfnum markaðsráðandi fyrirtækja sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Áhrifin geta falist í:

- „a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari,*
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti“.*

### 4.

Í máli þessu hefur komið fram að sá samningur sem kvartandi gerir athugasemdir við felur ekki í sér viðskiptalegar skuldbindingar. Landssíminn mun samkvæmt samningnum veita íslenska menntakerfinu stuðning er miði að því að efla notkun upplýsingatækni í skólum. Framlag það sem í stuðningnum felst er metið sem andvirði 23. m.kr. Stuðningurinn er ekki bundinn skilyrðum um viðskipti menntakerfisins við Landssímamann hvorki á meðan stuðningurinn á sér stað né eftir að honum lýkur.

Í samningnum kemur fram að menntamálaráðuneytið muni leggja sig fram um að kynna að Landssíminn sé styrktaraðili í því verkefni sem um ræðir. Samkeppnisráð fellst ekki á það að slík kynning hafi áhrif til skaða fyrir samkeppni á markaði fyrir upplýsingatækni.

Að mati samkeppnisráðs er stuðningur Landssímans við menntakerfið ígildi rannsóknar- og þróunarstyrks sem er almennt til þess fallinn að örva notkun upplýsingatækni í skólum. Sem slíkur má því ætla að hann hafi almenn áhrif á

eftirspurn í framtíðinni eftir þjónustu fyrirtækja sem starfa á markaði upplýsingatækninnar.

Með því að samningur sá sem hér um ræðir felur ekki í sér viðskiptalega skuldbindingu af hálfu þeirra sem njóta eiga framlags þess sem felst í stuðningi Landssímans við menntakerfið verður ekki séð að hann hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

#### **IV.**

#### **Ákvörðunarorð:**

**„Ekki er ástæða til að hafast frekar að í máli þessu.“**